Deutscher Bundestag **Drucksache 16/851**
16. Wahlperiode 08. 03. 2006

Antrag

der Abgeordneten Jörg van Essen, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Mechthild Dyckmans, Dr. Max Stadler, Christian Ahrendt, Uwe Barth, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Patrick Döring, Ulrike Flach, Paul K. Friedhoff, Hans-Michael Goldmann, Miriam Gruß, Joachim Günther (Plauen), Dr. Christel Happach-Kasan, Heinz-Peter Haustein, Elke Hoff, Dr. Werner Hoyer, Gudrun Kopp, Jürgen Koppelin, Heinz Lanfermann, Sibylle Laurischk, Harald Leibrecht, Ina Lenke, Horst Meierhofer, Jan Mücke, Burkhard Müller-Sönksen, Dirk Niebel, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Detlef Parr, Gisela Piltz, Jörg Rohde, Marina Schuster, Dr. Rainer Stinner, Christoph Waitz, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Volker Wissing, Martin Zeil, Dr. Wolfgang Gerhardt und der Fraktion der FDP

Jugendstrafvollzug verfassungsfest gestalten

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. In seinem Urteil vom 14. März 1972 stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass die Grundrechte von Strafgefangenen nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden können (BVerfGE 33, 1 ff.). Begründet wurde die Entscheidung mit einem sich wandelnden Verständnis des Strafvollzuges von seiner traditionellen Ausgestaltung eines „besonderen Gewaltverhältnis“ hin zu einem dem unmittelbaren verbindlichen Grundrechtsschutz unterfallenden staatlichen Gewaltverhältnis, bei dem Einschränkungen von Grundrechten nur in den dafür vorgesehenen Formen vorgenommen werden können. Strafvollzug ist ein Eingriff des Staates in die Freiheitsrechte des Einzelnen. Dem Gesetzgeber wurde damals aufgegeben, zunächst bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode und dann innerhalb einer durch Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes auf vier Jahre verlängerten Frist ein Strafvollzugsgesetz mit fest umrissenen Eingriffstatbeständen zu erlassen. Für diese Übergangsfrist waren nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes noch Eingriffe in die Grundrechte von Strafgefangenen hinzunehmen, die keine gesetzliche Stütze hatten. 1976 wurde dann ein Strafvollzugsgesetz erlassen, welches 1977 in Kraft trat.

   Trotz vielseitiger Bestrebungen für die Schaffung eines Jugendstrafvollzugsgesetzes ist ein solches bis heute nicht verabschiedet worden. Derzeit sind die einzigen eigenständigen gesetzlichen Rechtsgrundlagen für den Jugendstrafvollzug die §§ 91 f., 114f Jugendgerichtsgesetz (JGG). In den §§ 91, 92 JGG werden die Aufgaben des Jugendstrafvollzuges umschrieben und festgelegt, dass die Jugendstrafe in Jugendstrafanstalten zu vollziehen ist. Für einzelne andere Regelungsmaterien, wie das Arbeitsentgelt, die Ausbildungsbeihilfe und den unmittelbaren Zwang im

Jugendstrafvollzug gelten die Vorschriften des Strafvollzugsgesetzes. Von der in § 115 JGG eröffneten Möglichkeit des Erlasses einer Rechtsverordnung zum Jugendstrafvollzug hat die Bundesregierung bisher keinen Gebrauch gemacht.

Durch diese Vorschriften werden lediglich Rahmenbedingungen des Jugendstrafvollzugs erfasst. Darüber hinaus fehlt eine formell-gesetzliche Regelung. Der Vollzug der Jugendstrafe wird heute durch bundeseinheitliche Verwaltungsvorschriften zum Jugendstrafvollzug geregelt, die den Verwaltungsvorschriften zum Strafvollzug weitgehend nachgebildet sind. Diese haben jedoch nicht die verfassungsrechtliche Qualität eines Gesetzes im materiellen und formellen Sinn. Insbesondere die Einheit der Rechtsordnung gebietet es, Festsetzung und Vollstreckung der Jugendstrafe unter Anwendung einheitlicher Grundsätze sachgerecht und vollständig formal-gesetzlich zu regeln. Auch Artikel 5 Abs. 1 EMRK und Artikel 40 Abs. 3 UN-KRK enthalten die Verpflichtung, jugendgemäße Rechtsvorschriften für den Umgang mit jugendlichen Straftätern zu erlassen.

Ob diese bestehenden Regelungen zum Jugendstrafvollzug unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten ausreichen, ist umstritten. Gemäß Artikel 104 Abs. 1 Grundgesetz kann die Freiheit der Person nur auf Grund eines förmlichen Gesetzes und nur unter Beachtung der darin vorgeschriebenen Formen beschränkt werden. Derzeit sitzen mehr als 7 300 inhaftierte jugendliche Straftäter in den Jugendvollzugsanstalten. Das Bundesverfassungsgericht hat bisher noch nicht über die Verfassungsgemäßheit des Jugendstrafvollzugs entschieden. Nach der Entscheidung des Gerichts von 1972 hätte dem Gesetzgeber die mögliche Unzulässigkeit des Vollzugs gegenüber Strafgefangenen allein auf Grund von Verwaltungsvorschriften bekannt sein müssen. Er hätte daraus den Schluss ziehen müssen, dass der Vollzug in den Jugendstrafanstalten ebenfalls verfassungswidrig sein könnte.

2. Das Vorhaben einer umfassenden gesetzlichen Regelung des Jugendstrafvollzugs ist zwar seit der Einsetzung einer Jugendstrafvollzugskommission durch das Bundesministerium der Justiz im Jahre 1976 in der rechtspolitischen Diskussion; die vom Bundesministerium der Justiz in den Jahren 1980, 1984, 1988 und 1993 vorgelegten Arbeitsentwürfe sind nach Ablehnung durch die Landesjustizverwaltungen und durch die Fachverbände aber jeweils nicht in das Stadium des Gesetzgebungsverfahrens gelangt. Die Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern über ein Jugendstrafvollzugsgesetz sind stets an unterschiedlichen Auffassungen zur inhaltlichen Ausgestaltung des Jugendstrafvollzugs sowie durch finanzielle Zwänge der für die Durchführung des Jugendstrafvollzugs zuständigen Länder gescheitert. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu in seiner Entscheidung vom 29. Oktober 1975 (BVerfGE 40, 276 ff.) betont, dass finanzielle Erwägungen oder organisatorische Schwierigkeiten, die ein Strafvollzugsgesetz mit sich bringen mag, eine Verabschiedung nicht unangemessen verzögern dürften. 2004 hat die Bundesregierung erneut einen Gesetzentwurf zum Jugendstrafvollzug vorgelegt. Dieser Entwurf ist von den Ländern weitgehend abgelehnt worden, da sie die vorgesehenen Regelungen für nicht finanzierbar hielten.

3. Die Anwendung von Strafvollzugsrecht für Erwachsene auf Jugendliche und Heranwachsende wird dem im JGG verankerten Erziehungsgedanken nicht gerecht. Mindestvoraussetzungen für erzieherische Kriterien sowie

für die Erreichung des Erziehungsziels im Jugendstrafvollzug sind nicht verbindlich festgelegt. Während im Erwachsenenstrafrecht unter anderem die Verteidigung der Rechtsordnung bzw. die Generalprävention ein wesentliches Element darstellt, bleibt dafür in dem vor allem dem Erziehungsgedanken i. S. des § 91 Abs. 1 JGG verpflichteten Jugendstrafvollzug wenig oder kein Raum. Es reicht nicht aus, die bestehenden Regelungen des Strafvollzugsgesetzes lediglich um einige spezifische Regelungen des Jugendstrafvollzugs zu erweitern. Ein eigenes Gesetz müsste zumindest klar die Aufgaben des Jugendstrafvollzugs und das Vollzugsziel benennen. Ziel eines Jugendstrafvollzugsgesetzes muss, in Anlehnung an das Jugendstrafrecht, eine auf ein Leben ohne Straftaten gerichtete Förderung der Persönlichkeitsentwicklung sein. Darüber hinaus muss der Jugendstrafvollzug ganzeinheitlich danach ausgerichtet sein, dass durch konstruktive Erziehungsarbeit die Entwicklung des jungen Gefangenen positiv unterstützt und so gefördert wird, dass er befähigt wird, ein selbstverantwortliches und gemeinschaftsfähiges Leben zu führen. Der Jugendstrafvollzug muss damit durch eine erzieherische Ausgestaltung dazu beitragen, dass der junge Gefangene befähigt wird, künftig in sozialer Verantwortung ein Leben in Gemeinschaft ohne Straftaten und unter Achtung der Rechte Anderer zu führen.

Eines der größten Probleme des derzeitigen Jugendstrafvollzugs sind subkulturelle Strukturen und Gewalt unter den jungen Gefangenen, die die mit Engagement und Mühe durchgeführte Erziehungsarbeit wieder zerstören. Darüber hinaus ist seit dem Beginn der neunziger Jahre ein deutlicher Anstieg der Kriminalität junger Menschen unter 21 Jahren zu verzeichnen.

Die Qualität der Unterbringung in den Jugendstrafanstalten kann nur dann gesichert werden, wenn die Vollzugspraxis eine klare und verlässliche Grundlage für ihr Handeln erhält. Daneben müsste das Gesetz zielgruppenorientiert sein. Es muss für junge Mehrfach- und Intensivtäter mit ihren Defiziten und Störungen passen. Es bedarf daher einer altersgerecht differenzierenden Vollzugsorganisation. Begleitet werden müsste das Gesetzgebungsverfahren durch eine Ausweitung der Ausbildungsprogramme für die Mitarbeiter im Jugendstrafvollzug damit sie für ihre wichtige Erziehungsaufgabe vorbereitet sind.

4. Mehr noch als im Erwachsenenstrafvollzug ist eine bundeseinheitliche Regelung des Jugendstrafvollzugs notwendig. Insbesondere ein einheitliches Vollzugsziel ist im Jugendstrafvollzug unerlässlich. Im Jugendstrafvollzug dürfen nicht aus rein fiskalischen Erwägungen die Mindeststandards der Haftbedingungen gesenkt werden. Der Grundgedanke der Resozialisierung darf nicht leichtfertig aufgegeben werden. Unterschiedliche Ländergesetze würden zudem die Rechtseinheit und damit auch die Rechtssicherheit im Strafvollzug beenden. Darüber hinaus vermögen unterschiedliche Standards im Strafvollzug auch nicht die einheitliche Umsetzung des Strafrechts zu gewährleisten. Das Interesse der staatlichen Gemeinschaft an der Erhaltung ihrer Grundwerte und der Bewahrung des Rechtsfriedens innerhalb der Gesellschaft kann nur dadurch Rechnung getragen werden, dass im materiellen Strafrecht und im Strafvollzugsrecht bundeseinheitliche Standards gegeben sind.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung daher auf,

1. mit den Ländern in Verhandlungen zu treten über die inhaltliche Konzeption eines Jugendstrafvollzugsgesetzes und die Finanzierbarkeit des Jugendstrafvollzugs;
2. den Jugendstrafvollzug auf eine verfassungsfeste Grundlage zu stellen und dazu dem Deutschen Bundestag einen Gesetzentwurf zur Regelung des Jugendstrafvollzugs vorzulegen.

Berlin, den 7. März 2006

Jörg van Essen
Sabine Leutheusser-Schnarrenberger
Mechthild Dyckmans
Dr. Max Stadler
Christian Ahrendt
Uwe Barth
Rainer Brüderle
Angelika Brunkhorst
Patrick Döring
Ulrike Flach
Paul K. Friedhoff
Hans-Michael Goldmann
Miriam Gruß
Joachim Günther (Plauen)
Dr. Christel Happach-Kasan
Heinz-Peter Haustein
Elke Hoff
Dr. Werner Hoyer
Gudrun Kopp
Jürgen Koppelin
Heinz Lanfermann
Sibylle Laurischk
Harald Leibrecht
Ina Lenke
Horst Meierhofer
Jan Mücke
Burkhard Müller-Sönksen
Dirk Niebel
Hans-Joachim Otto (Frankfurt)
Detlef Parr
Gisela Piltz
Jörg Rohde
Marina Schuster
Dr. Rainer Stinner
Christoph Waitz
Dr. Claudia Winterstein
Dr. Volker Wissing
Martin Zeil
Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333